

Tilburg University

Marktwerking vereist maatwerk

van Damme, E.E.C.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
2001

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Damme, E. E. C. (2001). Marktwerking vereist maatwerk. *Maandschrift Economie*, 65(3), 185-207.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Marktwerving vereist maatwerk^{*}

ERIC VAN DAMME

Abstract

In dit paper onderscheid ik twee vragen: (i) creëren marktwerving en privatisering meerwaarde? en (ii) hoe te garanderen dat deze meerwaarde bij consumenten terecht komt en eerlijk verdeeld wordt? Ik laat zien dat het antwoord op de eerste vraag 'Ja' is en dat alleen maatwerk een oplossing voor het verdelingsprobleem kan leveren. De Nederlandse beleidsmakers lijken zich tot nu toe onvoldoende bewust te zijn geweest van het feit dat goede marktwerving maatwerk vereist, hetgeen de soms teleurstellende ervaringen van het marktwervings- en privatiseringsbeleid kan verklaren. Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en experimenten kunnen bijdragen tot het leveren van maatwerk voor het beleid.

1 Inleiding

Toen in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw iets meer dan 70% van ons nationale inkomen door of via de overheid tot besteding kwam, het financieringstekort van de overheid tot 11% van het nationaal inkomen was opgelopen en desondanks de werkloosheid snel bleef stijgen, drong het besef door dat de overheidsbemoeienis met de economie en de samenleving als geheel te ver was doorgeschoten. Om de rol van de overheid en het financieringstekort terug te dringen, werd in het Regeerakkoord van het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) een privatiserings- en dereguleringsbeleid aangekondigd.¹ Het kabinet achtte een fundamentele toetsing van regelgeving nodig en het zag privatisering als middel om zowel de publieke als de private sector te versterken en tegelijkertijd budgettaire besparingen te realiseren. Regelgeving en ordening op sociaal economisch terrein, en de daarmee samenhangende lastendruk voor het bedrijfsleven werden onderzocht, en het kabinet kondigde voortvarende implementatie van de dereguleringsvoorstellen aan.² Tegelijkertijd zette de Minister van Financiën het privatiseringsbeleid op de rails, waarbij voor de eerste fase reeds 14 concrete projecten werden aangewezen.³

* Gebaseerd op mijn bijdrage aan de conferentie "Marktwerving" van het Ministerie van Economische Zaken, 20 oktober 2000. Ik dank Eduard Bomhof, Maarten Jansen, Hans Maks en Coen Teulings voor hun kritische commentaar op een eerdere versie, zonder hen mede verantwoordelijk te maken voor de inhoud.

1 Staatscourant 28 oktober 1982, nr. 208, p. 2.

2 Tweede Kamer 1983-1984, 17931, diverse nummers

3 Tweede Kamer 1982-1983, 17938, nr. 1

In het Regeerakkoord van het tweede kabinet Lubbers (1986-1990) werd een krachtige voortzetting van het reeds ingezette dereguleringsbeleid, gericht op mentaliteitsverandering en afslanking van de publieke sector aangekondigd, waarbij 'minder en beter' als leidraad zou dienen.⁴ Het Regeerakkoord kondigde een fundamentele heroverweging met betrekking tot de grenzen van het publieke domein aan: 'Er dient een nadrukkelijke afweging plaats te vinden welke taken wel en welke taken niet door de overheid moeten worden uitgeoefend', waarbij de principiële stelling werd ingenomen dat de overheid geen activiteiten moet verrichten die de marktsector even goed of beter kan doen: 'alle diensten welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd komen in beginsel voor privatisering in aanmerking'.

Onder de twee Paarse kabinetten werd het marktwerkingsbeleid verder geïntensiveerd, waarbij een drietal sporen te onderscheiden zijn. Ten eerste werd in 1994 een nieuw dereguleringsproject gestart, het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Ten tweede is vanaf 1 januari 1998 een nieuwe mededingingswet, gebaseerd op het in Europa gebruikelijke verbodsstelsel, in werking, met onafhankelijk toezicht op naleving van de wet door de NMa. Het derde spoor betreft de liberalisering van nutssectoren als telecom, gas, water en elektriciteit, waarin netwerken een belangrijke rol spelen en die voorheen veelal als verticaal geïntegreerde overheidsmonopolies georganiseerd waren. Het beleid hier bestaat, in essentie, uit het afsplitsen van de competitieve segmenten, de liberalisering van deze segmenten en het organiseren van onafhankelijk toezicht (door organisaties als OPTA en DTe) op het monopoliesegment en op de tarieven voor gebonden afnemers. Bij dit derde spoor speelt ook de vraag naar privatisering: onder welke voorwaarden kunnen de aandelen van productie- en distributiebedrijven uit overheidshanden vervreemd worden en aan de marktsector worden overgedragen?

Juist op dit derde spoor is het beleid gestokt. De niet altijd positieve ervaringen met het marktwerkings- en privatiseringsbeleid, de constatering dat privatiseringsbeslissingen praktisch onomkeerbaar zijn, en het feit dat essentiële publieke belangen in het geding zijn, brachten het parlement en adviesorganen van de overheid ertoe te vragen om een algehele herbezinning op het beleid. In haar advies over de ontwerp Miljoenennota 2000 verwoordde de Raad van State haar zorgen over de mogelijkheden en moeilijkheden van marktwerving en privatisering als volgt:

Het streven om doelstellingen van de overheid te bereiken mede met behulp van het marktmechanisme neemt nog steeds toe. (.....) Dit streven heeft tot nu toe niet altijd succes opgeleverd (.....) Bij deze essentiële nutsvoorzieningen is een verdergaand streven aan de orde, te weten privatisering. Daargelaten de vraag of het afstoten van deze ondernemingen meer opbrengt dan een eenmalige bate, acht het college dit een streven met belangrijke nadelen. (.....) Bij particuliere eigendom van nutsbedrijven is het noodzakelijk dat de overheid de

4 Staatscourant 11 juli 1986, nr. 131, p. 4-9.

consumentenbelangen waarborgt. Daartoe is een ingrijpende regelgeving nodig die hoge bestuurslasten meebrengt. (.....) De Raad adviseert aan verdere introductie van marktwerking een grondige analyse ten grondslag te leggen en daarbij de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan te betrekken.⁵

Het is opvallend dat de Raad, ongeveer 20 jaar nadat het beleid werd ingezet, vraagt om een rechtvaardiging van dat beleid en een grondige analyse. Opvallend zijn tevens de vraag naar de efficiëntiewinst bij privatisering en die naar de ervaringen tot dusver: is de Raad dan niet bekend met de positieve ervaringen in het buitenland, zoals deze uitvoerig in de economische literatuur gedocumenteerd zijn? Maar als die ervaringen elders positief zijn, waarom dan niet in Nederland?

In deze bijdrage behandel ik recente economische inzichten met betrekking tot marktwerking en privatisering en ga ik op bovenstaande vragen in. Ik maak daarbij onderscheid tussen een efficiëntieprobleem en een verdelingsprobleem. Ik laat zien dat marktwerking en privatisering efficiëntiewinsten opleveren en dus waarde creëren. Anderzijds is niet automatisch gegarandeerd dat deze meerwaarde ook op een rechtvaardige wijze verdeeld wordt en dat ook, of vooral, de consumenten van de doelmatigheidswinst profiteren. Om gewenste uitkomsten te realiseren is bijgevolg alleen maar liberaliseren, dereguleren en privatiseren meestal niet voldoende, maar moet de markt gereguleerd worden. De vraag is dus: hoe de markt te ordenen en te reguleren opdat het publiek belang zo goed mogelijk gediend wordt? Ik argumenteer dat het antwoord op deze vraag contextafhankelijk is en dat suggesties over hoe marktwerking het beste gerealiseerd kan worden bijgevolg op een gedetailleerde analyse van de sector gebaseerd moeten zijn. Vandaar de titel van deze bijdrage 'Marktwerking vereist Maatwerk'. Mijn verklaring voor het feit dat de ervaringen met marktwerking in Nederland niet altijd positief zijn geweest, is dat de beleidsmakers hier zich onvoldoende bewust zijn geweest van de noodzaak van dergelijk maatwerk. Het dereguleringsbeleid te onzent lijkt gebaseerd te zijn geweest op een naïef geloof in de werking van de markt, op het idee dat als eenmaal toetredingsdrempels en andere knellende regels opgeruimd zijn, de markt vervolgens spontaan een welvaartsoptimum zal realiseren. Met enige goede wil kan men dit idee terugvoeren tot de 'eerste hoofdstelling van de welvaartseconomie', echter deze stelling specificeert tevens een groot aantal voorwaarden ('volkomen mededinging') waaraan voldaan moet zijn, en waaraan in de praktijk meestal niet voldaan is. In deze bijdrage argumenteer ik dat in de praktijk een meer gedetailleerde en beter micro-gefundeerde beleidsaanpak noodzakelijk is om goede marktwerking te realiseren en houd ik een pleidooi voor een dergelijke aanpak.

Het vervolg van dit paper is als volgt opgebouwd. In par. 2 ga ik in op het recente WRR rapport "Het borgen van het publieke belang", dat gelezen kan worden als pleidooi tegen marktwerking en privatisering. Ik argumenteer dat die lezing niet

5 Tweede Kamer, 1999-2000, 26800, A.

gerechtvaardigd is, en wel omdat de WRR voorbij gaat aan de recente economische literatuur die juist de voordelen daarvan laat zien. Ik argumenteer bovendien dat de WRR de discussie op een te hoog abstractieniveau voert en dat zij daarmee marktwerking eigenlijk geen faire kans geeft. Tevens laat ik zien dat het inzicht dat marktwerking maatwerk vereist ook nog onvoldoende tot andere beleidsmakers en -adviseurs is doorgedrongen, in recente beleidsstukken wordt immers nog steeds generiek over marktwerking gesproken.

In par. 3 behandel ik economische inzichten met betrekking tot marktwerking en privatisering en geef ik een overzicht van het recent verzamelde bewijs dat laat zien dat marktwerking en privatisering efficiëntiewinsten opleveren en dus waarde creëren. Het bewijs, dat klaarblijkelijk nog onvoldoende tot de beleidsmakers en -adviseurs in Nederland is doorgedrongen, komt uit studies op macro-niveau, uit verschillende studies van landen in transitie, en uit een aantal gedetailleerde micro-studies.

Par. 4 illustreert dat marktwerking maatwerk vereist en ondersteunt het pleidooi voor een meer gedetailleerde en beter micro-gefundeerde beleidsaanpak. Aan de hand van een aantal concrete MDW-projecten laat ik zien dat het MDW-beleid vooral gericht is geweest op het slechten van toetredingsdrempels tot markten, dat er te weinig aandacht was voor mogelijk averechtse consequenties van liberalisatie van gedragsregels, en dat het instrument van marktsturing via de gedragsregels onderbenut werd. Een meer wetenschappelijke aanpak zou in ieder geval bij een aantal gemaakte (en later betreurde) keuzes grote vraagtekens hebben geplaatst en had, via suggesties voor goede gedragsregulering, tot betere resultaten kunnen leiden.

Tenslotte bevat par. 5 een korte conclusie: marktwerking creëert waarde, maar garanderen dat de meerwaarde eerlijk verdeeld wordt vereist maatwerk. De wetenschap kan dergelijk maatwerk leveren. De beleidsimplicatie is dat marktwerking, privatisering en (goede) regulering de beste manier zijn om het publieke belang te borgen.

2 Marktwerking, privatisering en het borgen van het publieke belang

Om de discussie te structureren is het goed allereerst een aantal basisbegrippen te definiëren.

Voor de definitie van privatisering kan aangesloten worden bij de in de Inleiding genoemde privatiseringsbrief van de toenmalig Minister van Financiën, Ruding. Hij definieerde privatisering in brede zin, het gaat niet alleen om het verkopen van staatsdeelnemingen in commerciële bedrijven, maar om 'al die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken'. Gegeven deze definitie kunnen drie privatiseringsvormen onderscheiden worden: afstoting (de gehele voorziening wordt aan de markt over-

gelaten), uitbesteding (de overheid blijft voor de planning verantwoordelijk, maar de markt verzorgt de uitvoering) en verzelfstandiging (waarbij taken worden overgedragen aan verzelfstandigde publieke organisaties met indirect overheids-toezicht).

Ruding formuleerde ook de motieven voor privatisering: het bereiken van budgettaire besparingen, het vergroten van de bestuurlijke slagkracht van de overheid en een versterking van de marktsector. Gegeven deze doelstellingen van privatisering, en de principiële stellingname van het kabinet Lubbers II dat de overheid geen activiteiten moet verrichten die de marktsector even goed of beter kan doen, sprak de Minister zijn voorkeur uit voor afstoting en uitbesteding boven verzelfstandiging. Dat laatste zou pas aan de orde zijn wanneer verdergaande privatisering nog niet mogelijk was. Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de ambities die toen geformuleerd werden niet gerealiseerd zijn: privatisering is vaak halverwege, bij externe verzelfstandiging, blijven steken.⁶ Wellicht biedt dit een verklaring voor het gebrekkige succes van het Nederlandse privatiseringsbeleid, organisaties die wel verzelfstandigd worden, maar niet geprivatiseerd, ondervinden immers noch de tucht van de overheid, noch die van de markt, zodat men mag verwachten dat agency-problemen de kop zullen opsteken. Zie ook Teulings (2001) voor het belang van de beursgang, bijvoorbeeld voor NS en woningcorporaties.

Marktwerking is lastiger te definiëren. De markt werkt als deze voor consumenten tot goede resultaten leidt, d.w.z. er ontstaat een goede prijs kwaliteitsverhouding, en voldoende productdifferentiatie en innovatie. In dit opzicht is marktwerking inderdaad dus geen doel maar een middel. Hoe goed de markt werkt wordt beïnvloed door de manier waarop deze wordt aangestuurd. Twee soorten regels zijn daarbij te onderscheiden: toetredingsregels en gedragsregels. De regels van de eerste soort stellen de voorwaarden waaraan men moet voldoen om actief speler op de markt te mogen worden, die van de tweede soort bepalen de voorwaarden waaraan marktparticipanten zich te houden hebben. We spreken van markoliberalisatie als de toetreding tot de markt eenvoudiger gemaakt wordt en van deregulering als sommige gedragsregels geschrapt worden, waarbij opgemerkt moet worden dat deze begrippen vaak door elkaar gebruikt worden⁷. Liberalisering en deregulering garanderen niet automatisch verbeterde marktwerking, meestal is herregulering noodzakelijk. Men kan in dit geval van 'market engineering' spreken: hoe moet de markt geordend en gereguleerd worden om optimale marktwerking te realiseren? Hierbij geldt dat, vooral m.b.t. de gedragsregels, het aantal variabelen groot is, zodat het probleem als complex gekenschetst kan worden. Het feit dat in Nederland opvallend vaak generiek over marktwerking gesproken wordt, illustreert dat de vraag

6 Zie J. Sylvester, *De praktijk van privatisering*. SDU, Den Haag, 1999.

7 Soms worden zelfs privatisering en marktwerking in een adem genoemd. Zie Kremers (1995) voor een relatief vroeg pleidooi deze zaken goed uit elkaar te houden en een poging het Angelsaksische gedachtengoed toegankelijk te maken.

hoe de markt het best geconditioneerd kan worden hier tot voor kort nog relatief weinig aandacht heeft gekregen en dat deze complexiteit niet herkend werd.⁸

De relatief geringe aandacht voor 'market design' kan ook verklaren waarom marktwerking in Nederland niet altijd de baten opleverde die verwacht werden, hetgeen leidde tot het, in de Inleiding vermelde, kritische commentaar van de Raad van State op het gevoerde beleid. De Raad herhaalde deze kritiek in haar jaarverslag over 1999, waarin zij opnieuw pleitte om fundamenteel over het beleid en over de eigenlijke taken van de overheid na te denken:

'Al een aantal jaren geleden hebben achtereenvolgende kabinetten bij deze sectoren een ontwikkeling ingezet van privatisering en marktwerking. Dit beleid werd vooral ingegeven door de gedachte dat hierdoor doelmatiger en doeltreffender zou worden gewerkt tegen een lagere prijs. De overheid zou zich meer op afstand van de sectoren kunnen plaatsen en zich meer op wat werd genoemd zijn eigenlijke taken kunnen richten.(...) Het lijkt wenselijk dat nog eens over de uitgangspunten wordt nagedacht. De Raad heeft ook kennis genomen van een parlementaire toezegging⁹ daarover van de minister-president. Daarbij zouden privatisering en marktwerking in beginsel niet ter discussie hoeven komen. Wel is het nodig nog eens precies vast te stellen wat de rol van de overheid op elk van deze gebieden moet zijn, in het licht van de hiervoor genoemde "infrastructurele" verantwoordelijkheden van de overheid.'¹⁰

In de zomer van 2000 publiceerde de WRR haar rapport 'Het borgen van het publiek belang', waarin ook zij opriep nog eens over de uitgangspunten van het gevoerde beleid na te denken en waarin op het eind geconcludeerd wordt:

'De Raad is van oordeel dat de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat zij zich van de (noodzaak van borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest.'¹¹

Men kan met het laatste deel van deze conclusie instemmen. Als voor marktwerking gekozen wordt, blijft de cruciale vraag immers hoe deze marktwerking vorm te geven, hoe de markt te conditioneren, en zoals boven reeds werd aangeduid, heeft

8 Zie echter E. van Damme, "Marktwerking en herregulering". In R. van Gestel en P. Eijlander: "Markt en Wet", Tjeenk Willink, 1996 en E. van Damme, "De Markt Meester". In *Langs de Lijnen van geleidelijkheid*. Opstellen aangeboden aan prof.dr. F.W. Rutten, Wolters-Kluwer, 2000.

9 Tijdens de algemene politieke beschouwingen over de begroting voor 2000 had de Eerste Kamer gevraagd om een integrale notitie over liberalisering en privatisering. Met de notitie "Liberalisering van Netwerksectoren", waar we in het onderstaande nog op terug komen, heeft het kabinet aan dit verzoek voldaan (Zie ook Eerste Kamer 1999-2000, 26800 nr. 238).

10 Raad van State, Jaarverslag 1999, p. 49, 50. De "infrastructurele" verantwoordelijkheid waaraan gerefereerd wordt is de universele dienstverlening: een redelijk aanbod moet voor iedereen tegen redelijke condities beschikbaar zijn.

11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid "Het borgen van het publiek belang". SDU, Den Haag, 2000, p. 162.

de overheid aan deze vraag inderdaad weinig aandacht geschonken. Dan blijft echter de vraag hoe het publieke belang het best geborgd kan worden: via een vorm van marktwerking of via een alternatief mechanisme? Het WRR-rapport poogt deze vraag te beantwoorden en stelt dus, terecht, marktwerking fundamenteel ter discussie, het optimum kan immers alleen gevonden worden als alle mogelijkheden onderzocht worden. Het WRR-rapport analyseert de vier borgingsmechanismen die onderscheiden worden (regels, concurrentie, hiërarchie en institutionele waarden) echter op een abstract, geaggregeerd niveau, waarop een zorgvuldige afweging tussen de mechanismen niet mogelijk is, zodat de poging van de WRR bij voorbaat tot mislukken gedoemd is. Zo maakt het WRR-rapport bijvoorbeeld alleen een onderscheid tussen 'concurrentie op de markt' en 'concurrentie om de markt', maar deze tweedeling is veel te ruw om gefundeerde uitspraken te kunnen doen. Het is belangrijk zich te realiseren dat de markt niet bestaat. In de praktijk bestaan zeer veel institutioneel verschillende markten en er zijn nog veel meer verschillende markten denkbaar. Bovendien weten we dat de details in de regels belangrijke consequenties kunnen hebben voor het functioneren van de markt. Of marktwerking daadwerkelijk de vruchten levert die het kan leveren hangt af van hoe de concurrentie op of om de markt wordt vormgegeven, de ene variant kan wel werken, de andere hoeft dat niet te doen.

Ook met betrekking tot de andere borgingsmechanismen kan de 'macro-analyse' van de WRR niet overtuigen. Zo bepleit de WRR versterking van de 'institutionele borging', d.w.z. beïnvloeding van normen en waarden, maar, bij de analyse van dit mechanisme blijft onduidelijk hoe dit dan precies zou moeten en hoe goed dit mechanisme werkt. Vanuit het idee dat het vertrouwen op één borgingsmechanisme riskant is, adviseert de WRR om meerdere borgingsmechanismen te combineren, maar op dit punt blijft onderbelicht dat verschillende mechanismen elkaar eerder kunnen tegenwerken dan versterken. (De Raad geeft overigens wel het voorbeeld van de zorgsector, waar we de spanning tussen intrinsieke motivatie (normen en waarden) en extrinsieke (prijsprikkels) kunnen waarnemen.¹²) De analyse van de Raad op elk van deze punten is zo oppervlakkig dat het opvolgen van een aanbeveling een alternatief borgingsmechanisme te hanteren, wel tot dezelfde kritiek moet leiden als die welke de WRR op het marktwerkingsbeleid van de overheid in het bovenvermelde citaat verwoordt.

Wat is op het macro niveau waarop de WRR argumenteert dan wel te zeggen over de borging van het publieke belang? Ik beperk me hier tot een paar opmerkingen over privatisering, door de WRR (breed) gedefinieerd als 'het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen' (p. 25). Deze definitie is

12 Voor een voorbeeld van tegenwerken, zie U. Gneezy en A. Rustichini "Pay enough or don't pay at all", QJE 2000 en U. Gneezy en A. Rustichini "A fine is a price", J. Legal Studies 2000. Voor een overzicht, zie Bruno Frey en Reto Jegen "Motivation crowding theory: a survey of the empirical evidence" DP, Zurich, 2000.

overigens ongelukkig gekozen, niet alleen omdat zij van de gebruikelijke verschilt en dus verwarring schept, maar, belangrijker, omdat het begrip de nadruk eenzijdig bij de private sector legt en de cruciale rol van de overheid bij privatisering dus onderbelicht blijft. In de betekenis van de WRR komt privatisering in feite op niets anders neer dan een heldere scheiding van verantwoordelijkheden: de overheid voert de regie en de private sector voert uit. De overheid is marktmeester: zij ordent de markt via regels en houdt toezicht op de naleving daarvan. De private partijen spelen het spel volgens de regels die door de overheid gedefinieerd en afgedwongen worden. De crux van de materie hierbij is de vraag hoe de overheid de private sector inschakelt. De WRR-definitie is daarom ook te weinig onderscheidend, of privatisering zal werken hangt immers af van hoe de overheid haar rol als marktmeester inhoud geeft.

Allereerst moet gesteld worden dat bepaalde conclusies die de WRR trekt niet gerechtvaardigd zijn. Zo stelt de WRR dat privatisering niet in een monopolistische omgeving kan plaatsvinden ('Het creëren van private monopolisten is geen taak van de overheid', p. 148). Deze conclusie kan niet getrokken worden, zij zou immers impliceren dat het Amerikaanse model voor 'natuurlijke monopolies', dat juist neerkomt op private productie onder publieke regie, inefficiënt is, en empirisch bewijs voor deze stelling ontbreekt. Overigens is er geen enkele reden om dit Amerikaanse model van een privaat monopolie onder publieke regie zonder meer te verheerlijken, ook dit model werkt alleen als de regie goed is¹³.

Ten tweede doet het WRR-rapport geen recht aan de economische discipline, omdat haar macro-analyse voorbij gaat aan recente economische inzichten en aan de uitgebreide en zorgvuldige empirische literatuur waaruit overtuigend blijkt dat private uitvoering efficiënter is dan publieke. Het WRR-rapport suggereert zelfs dat dergelijk bewijs niet zou bestaan.¹⁴ In de volgende paragraaf behandelen we een gedeelte van dat bewijsmateriaal en laten we zien dat dit een sterk vermoeden toelaat, namelijk dat privatisering, zoals gedefinieerd door de WRR, veelal de beste manier zal zijn om het publieke belang te borgen. Merk op dat, vanwege de breedheid van het privatiseringsbegrip, deze uitspraak echter ook relatief zwak is, het gaat er immers om hoe geprivatiseerd wordt. In ieder geval is de beleidsaanbeveling met betrekking tot privatisering dus een duidelijke 'Ja, mits' en geen 'Nee, tenzij'.

De 'mits' in het bovenstaande heeft betrekking op het marktmeesterschap van de overheid, uit het verleden kan immers de les getrokken worden dat de overheid juist in deze functie tekort geschoten is. Men kan het met de WRR eens zijn dat deze rol voor de overheid een relatief nieuwe is, dat de overheid aan deze rol moet wennen, dat de rol een lastige is en dat wellicht de mogelijkheden om de markt te

13 Zie E. van Damme en L. Hancher, "Netwerksectoren in Transitie", ESB Special over Publieke belangen in Netwerksectoren, 23-6-2000.

14 Zie p. 10 waar de Raad benadrukt dat dogma's dienen te worden vermeden "Evenmin als private organisaties altijd efficiënter functioneren dan publieke"; het "altijd" is wellicht teveel gevraagd, maar voor het beleid heeft 'meestal' belangrijke consequenties.

maken niet overschat mogen worden. Dit alles laat echter onverlet dat het falen van privatisering wellicht eerder aan tekortschietend marktmeesterschap van de overheid dan aan inefficiëntie van de private sector geweten kan worden, en dat de publieke belangen vermoedelijk toch het best door privatisering en goed marktmeesterschap van de overheid gediend kunnen worden. Als het WRR-rapport als resultaat heeft dat de overheid zich meer bewust wordt van haar belangrijke raak als marktmeester, dan heeft het rapport de publieke zaak een voortreffelijke dienst geleverd. De wat vraag is daarmee immers beantwoord: Het publiek belang is gediend bij goede marktwerking. De aandacht kan dan verschuiven naar de vraag hoe de overheid haar rol als marktmeester het best kan invullen, een vraag die in het verleden in Nederland te weinig aandacht heeft gekregen.

Helaas is er ook in het huidige overheidsdenken op het punt van marktwerking en privatisering nog te weinig aandacht voor de marktmeestersrol van de overheid. Het recente denken wordt beschreven in de notitie 'Publieke belangen en Marktordening; liberalisering en privatisering in netwerksectoren', die het kabinet gemaakt heeft om te voldoen aan de vraag van zowel de Eerste als de Tweede Kamer naar een integrale beleidsvisie over hoe de overheid het publieke belang in netwerksectoren het beste kan waarborgen¹⁵. De notitie verwoordt de visie van de overheid in vijf stappen:

- (i) definitie van de publieke belangen die in het geding zijn,
- (ii) vertaling van deze belangen in heldere regelgeving of concessievoorwaarden,
- (iii) inrichting van onafhankelijk toezicht om naleving van de regelgeving en de voorwaarden af te dwingen,
- (iv) ontwerpen en implementeren van marktordening die efficiënte dienstverlening bevordert, en
- (v) beslissing over de eigendom van bedrijven die bij de productie betrokken zijn (privatisering in enge zin).

Merk op dat dit stappenplan in feite neerkomt op privatisering zoals gedefinieerd door de WRR: de overheid neemt de verantwoordelijkheid voor de publieke belangen door deze helder te definiëren (stap (i)) en ze vervolgens in randvoorwaarden voor marktwerking te vertalen (stappen (ii)-(iv)). Gegeven het boven gestelde, en het bewijsmateriaal dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, kan men met dit stappenplan instemmen. Men zou zelfs nog verder willen gaan: als de overheid de stappen (i)-(iv) kan doorlopen, als de overheid haar marktmeesterschap goed inhoud kan geven, dan is er geen enkele reden waarom de beslissing in de vijfde stap niet privatisering in enge zin zou zijn. De enige reden waarom privatisering in enge zin niet gewenst zou zijn is juist dat ofwel de publieke belangen niet helder gedefinieerd kunnen worden, of niet in contracten kunnen worden vastgelegd, of dat naleving van de randvoorwaarden niet afgedwongen kan worden, zie Shleifer

¹⁵ Tweede Kamer 1999-2000, 27018, nr. 1.

(1998) en Bovenberg en Teulings (2000). De kritische opmerkingen die Teulings (2001) over regulering maakt, kunnen geïnterpreteerd worden als reserves met betrekking tot de mogelijkheden van de overheid, of de wetenschap, op juist dit punt.

Hoewel in deze kabinetsnotitie over netwerksectoren zeer veel waardevols wordt opgemerkt, moet toch ook worden vastgesteld dat bij de bespreking van de cruciale vierde stap ook hierin nog steeds generiek over marktwerking gesproken wordt. De nota onderscheidt vier vormen van marktwerking (concurrentie tussen, op of om netwerken, en maatstafconcurrentie), maar deze zijn nog steeds zeer algemeen en daarmee eigenlijk te grof om problemen in netwerksectoren goed te kunnen beschrijven en op te kunnen lossen. Inderdaad gebruiken toezichthouders in bijvoorbeeld de telecomsector een veel verfijnder instrumentarium, zoals bijvoorbeeld de recente evaluatie van OPTA laat zien. Hoewel de nota terecht stelt dat marktordening maatwerk is, is het in de nota beschreven instrumentarium dus te grof om dergelijk maatwerk te bieden.

3 Privatisering, marktwerking en performance

In zijn presidentsrede 'The economist and the state'¹⁶ voor de American Economic Association in 1964 behandelde George Stigler de vraag waarom de inzichten van economen over de rol van de staat in het economisch leven in de loop van de tijd zo drastisch gewijzigd waren. Op welke basis bepleitte Smith een beperkte rol voor de overheid en Keynes een uitgebreide? Stigler lamenteerde destijds dat economen geen serieuze studie gemaakt hadden van de kosten en baten van verschillende institutionele arrangementen, dat de standpunten van economen op dit gebied bijgevolg niet wetenschappelijk gefundeerd waren en dat economen slechts meedeinden met het algemene maatschappelijke gevoel. Stigler's oproep tot het doen van systematisch empirisch onderzoek naar de optimale interactie tussen markt en staat werd gevolgd en ondertussen is zeer veel informatie beschikbaar, zowel op gedetailleerd micro niveau (bedrijfsstudies), als op het niveau van sectoren (voormalige nutssectoren in transitie), als op geaggregeerd macro-niveau. Het onderzoek laat een duidelijke conclusie toe: private partijen presteren beter dan publieke en concurrentie bevordert de performance. Dit (overtuigende) bewijsmateriaal heeft een duidelijke beleidsimplicatie: marktwerking en privatisering vormen hoogst waarschijnlijk het beste middel om het publieke belang te borgen. Het motto is 'ja, mits' en geen 'nee, tenzij', waarbij de 'mits' betrekking heeft op de vraag of de overheid haar rol als marktmeester goed kan vervullen.¹⁷ Het beleid zoals geïnitieerd

¹⁶ Herdrukt in George Stigler "The citizen and the state: essays on regulation", Univ. Chicago Press, 1975.

¹⁷ De marktmeesterrol van de overheid is minder belangrijk in een situatie waarin effectieve concurrentie ontstaat, omdat bedrijven dan gedwongen zijn de efficiëntiewinsten door te geven aan consumenten. In zo'n geval zijn dus ook de door de Raad van State genoemde bestuurslasten geringer.

door Lubbers I is wetenschappelijk dus goed te verdedigen.

In deze paragraaf geven we een overzicht van het recent verzamelde empirische bewijsmateriaal over de relatie tussen marktwerving, privatisering en prestaties. Daar er zeer veel literatuur op dit gebied bestaat, kunnen we, binnen de beperkte ruimte, niet aan alles recht doen; we geven daarom een representatieve selectie. Allereerst staan we echter kort stil bij de theoretische argumenten waarom marktwerving en privatisering tot betere prestaties zouden kunnen leiden.

De theoretische literatuur onderscheidt drie soorten van efficiëntie en drie kanalen waarlangs meer concurrentie tot hogere efficiëntie kan leiden:

- (i) verhoging van de interne of productieve efficiëntie, of, anders geformuleerd, verlaging van de X-inefficiëntie, oftewel verlaging van de agency-kosten: concurrentie prikkelt managers (en ondernemers) tot het zoeken naar betere productiemethoden, als gevolg waarvan dezelfde output tegen lagere kosten geproduceerd kan worden; concurrentie verhoogt de productiviteit;
- (ii) verhoging van de allocatieve (of Pareto) efficiëntie: concurrentie leidt tot een betere afstemming van het aanbod op de vraag, ofwel via een betere prijs/kwaliteitsverhouding, (door concurrentie komen de marges onder druk te staan), ofwel via een meer gevarieerd aanbod (om de concurrentiedruk te ontlopen worden producten verder gedifferentieerd);
- (iii) verhoging van de dynamische efficiëntie: concurrentie leidt tot meer innovatie (bij open markten worden winsten op termijn volledig weg geconcentreerd, het is dus zaak te blijven innoveren).

We merken op dat de traditionele neo-klassieke literatuur vooral op het tweede aspect focust. In deze literatuur wordt immers geabstraheerd van het agency-probleem, zodat er geen ruimte is voor het eerste effect. De meer recente literatuur richt de aandacht juist op de relatie tussen concurrentie-intensiteit en productiviteit. De formele agency-modellen zijn vooralsnog zeer gestileerd en de resultaten zijn model-afhankelijk, zie bijvoorbeeld Hart (1983), Horn et al. (1995) en Schmidt (1997). Hoewel de theorie dus onbepaald is, geldt dat niet voor de empirische resultaten, zie onder. Een vergelijkbare opmerking kan met betrekking tot het derde effect gemaakt worden, we verwijzen naar Martin en Theeuwes (2001) voor meer details over de recente inzichten op dit punt.

Privatisering wordt in de economische literatuur geïdentificeerd met een verandering in de eigendomsstructuur. Door eigendom over te hevelen van de publieke naar de private sector worden de doelstellingen van het bedrijf en de structuur van het toezicht op het management beïnvloed en aldus kunnen de prikkels om tot een efficiënt aanbod te komen versterkt worden. De theoretische literatuur onderscheidt ook hier een aantal kanalen waarlangs verbeteringen mogelijk is.¹⁸ Ten eerste is de

¹⁸ Zie ook J. Vickers en G. Yarrow, "Privatization: An economic approach, MIT Press, 1988.

doelstelling in de publieke sector niet altijd even goed gearticuleerd of niet eenduidig. Dit maakt overleg met diverse stake-holders nodig, kan tot verandering van doelstelling leiden en maakt afrekenen op prestaties moeilijk; elk van deze aspecten kan verlies aan productiviteit als gevolg hebben. Ten tweede zullen agency-problemen in de private sector beter gecontroleerd kunnen worden dan in de publieke, en wel omdat de belangen van principaal en agent beter in elkaars verlengde gebracht kunnen worden, omdat de principalen een grotere prikkel hebben om de agenten te controleren en omdat meer informatie betere controle mogelijk maakt. Zo kan, in de private sector, het management eenvoudiger voor succes beloond worden en kan de prikkel om naar succes te streven vergroot worden, omdat succes, in termen van winst of aandeelhouderswaarde, eenduidig te definiëren is. Daarom ook zou de private sector het eenvoudiger hebben om op succes gerichte individuen aan te trekken. Bovendien is in de private sector meer informatie voorhanden, en is deze breder gespreid, waardoor betere informatie over de capaciteiten van het management beschikbaar is en de loopbaanbelangen van managers en die van de aandeelhouders van het bedrijf meer in elkaars verlengde liggen. De derde, belangrijke en gerelateerde reden, waarom private bedrijven efficiënter moeten functioneren dan publieke is dat het management ervan gedisciplineerd wordt door zowel de kapitaalmarkt, de productmarkt als de overnamemarkt. Als vierde aspect kan nog genoemd worden dat privatisering vaak met marktliberalisering gepaard gaat. Vanwege de dubbele petten problematiek zou de overheid terughoudend kunnen zijn met de introductie van marktwerking in sectoren waarin publieke bedrijven opereren. Als private bedrijven meer concurrentie op de productmarkt ondervinden, zou men dus ook om deze reden verwachten dat ze efficiënter opereren.

Wenden we ons nu tot de empirische studies, waarbij een onderscheid kan gemaakt worden tussen:

- (i) gedetailleerde studies op micro of bedrijfsniveau,
- (ii) studies op het niveau van een bepaalde sector, bijvoorbeeld een voormalige nutssector die geliberaliseerd wordt,
- (iii) studies op een geaggregeerd niveau, bijvoorbeeld op het niveau van een land in transitie.

We bespreken nu eerst een aantal macro studies en dalen vervolgens af naar het micro niveau.

Megginson en Netter (2001) is een imposant overzichtsartikel dat de privatiseringservaringen van de laatste 25 jaar beschrijft. Een van hun conclusies is 'The weight of academic research is now decidedly in favor of the proposition that privately-owned firms are more efficient and more profitable than otherwise comparable state-owned firms'. Een breed overzicht over het succes van deregulering wordt gegeven in de recente OECD-studie Gonenc et al. (2000) waar geconcludeerd wordt 'The available empirical evidence strongly supports the view that libera-

lisation has been beneficial for efficiency and consumer welfare in reforming countries'. In D'Sourza, Megginson en Nash (2000) wordt, aan de hand van een steekproef van 119 geprivatiseerde bedrijven (uit 29 landen en 28 sectoren) onderzocht waarom bij privatisering een prestatieverbetering optreedt. De studie concludeert 'our data provide evidence of stronger profitability gains for firms with lower employee ownership, and higher state ownership, stronger output gains for firms in competitive industries and for firms in countries with growing economies, stronger efficiency gains for firms that restructured, and for firms in countries <with> developed capital markets', hetgeen in overeenstemming is met de bovenvermelde theorie.

Informatief is ook de literatuur over herstructurering in transitielanden. Hoewel overtuigend moet men dit materiaal misschien toch wat relativeren en concluderen dat de situatie in sommige voormalig communistische landen zo slecht was dat de efficiëntie (gegeven voldoende tijd) alleen maar beter kon worden. De meta-analyse in Djankov en Murrell (2000) laat zien dat privatisering op zich een positieve invloed op de bedrijfsprestaties heeft omdat het leidt tot selectie van betere managers (die ook nog meer risico durven nemen), en tot budgetdiscipline (die herstructurering van het bedrijf tot gevolg heeft). Daarenboven volgt uit hun analyse dat concurrentie op de productmarkt een belangrijke positieve invloed op de prestaties heeft. Hetzelfde beeld komt naar voren uit een groot aantal gedetailleerde studies voor individuele landen, we verwijzen naar Frydman et al. (1998) en Konings (1997, 1998) voor centraal Europa, Browne en Earle (2000) voor Rusland, Xu (2000) voor China, en Jones en Mygind (2000) voor de Baltische republieken. Een conclusie is dat het bewijs dat efficiëntie via privatisering verhoogd kan worden minder overtuigend is dan het bewijs dat intenser concurrentie de efficiëntie verhoogd. Bovendien blijkt zowel de manier waarop geprivatiseerd wordt als de uiteindelijke aandeelhoudersstructuur belangrijk te zijn. In zekere zin is dit niet verwonderlijk, in het algemeen is de concurrentiedruk op een markt immers niet dusdanig dat alleen de meest efficiënte bedrijven kunnen overleven, ook in de private sector kunnen daarom relatief grote efficiëntieverschillen blijven bestaan en problemen van corporate governance mogen daarom niet over het hoofd worden gezien. Het is vooralsnog onduidelijk welke aandeelhoudersstructuur de beste efficiëntie-eigenschappen impliceert.

Het beeld dat zowel privatisering als liberalisering de productiviteit ten goede komen, maar dat intensivering van concurrentie een groter effect heeft, komt ook naar voren uit studies over deregulering en over netwerksectoren die in transitie zijn van overheid naar markt. De algemene conclusie lijkt te zijn dat hoewel veranderingen langzaam gaan, er toch een significante verbetering van de productiviteit gerealiseerd wordt. Het overzicht dat Winston (1993) geeft over de ervaringen met deregulering in de VS is nog steeds lezenswaardig. Recenter is de OECD-studie Boyland en Nicoletti (2000) over de telecommunicatiesector waarin geen effect van privatisering

ring gevonden wordt, maar wel een sterke productiviteitsverhoging en prijsdaling als gevolg van intensivering van concurrentie. Domberger et al. (1995) concluderen dat 'the effect of ownership (private versus public) is negligible relative to that of competition'. Noll (1999) laat zien dat, in de telecomsector, nationalisatie gepaard gaat met daling van de productiviteit. In een serie van papers over transitie van nutssectoren in ontwikkelingslanden, laat deze auteur zien hoe belangrijk het regelgevend kader is. Gerelateerd is Saal en Parker (2000) waarin voor de watersector wordt aangetoond dat een krachtig en doeltreffend reguleringschema nodig is om productiviteitsverbeteringen te realiseren. Newberry (1997) argumenteert dat in de elektriciteitssector privatisering tot grotere productiviteit (lagere kosten) zal leiden, maar hij stelt dat dit zich alleen dan in lagere consumentenprijzen zal vertalen als er voldoende concurrentie is of als de toezichthouder dit af kan dwingen. Omdat regulering altijd imperfect zal zijn verdient het volgens Newberry de voorkeur om op zoveel mogelijk plaatsen het concurrentiemechanisme in te zetten. Zie ook Van Damme en Hancher (2000), en Steiner (2000).

Een voorbeeld van een gedetailleerde microstudie is Nickell (1996), waarin getoond wordt dat concurrentie de productiviteitsgroei positief beïnvloedt. Recente literatuur, te traceren via de SSCI, heeft dit basisbeeld bevestigd. Over de relatie tussen agency cost en concurrentie is het Nuttall (2000) vermeldenswaard. Nuttall laat zien dat 'takeover risk' een positief effect op productiviteit heeft (maar een negatief effect op investeringen, zodat van 'short termism' sprake is). Gerelateerd hieraan is Borenstein en Farrell (1999) over kostenreductie en accumulatie van 'slack' in situaties waarin er relatief weinig concurrentie is. In een studie van 165 bedrijven vinden Jaganathan en Srinivasan (2000) dat concurrentie de agency-problemen reduceert. Bartel en Harrison (1999) wijzen op de 'soft budget constraint' als verklaring voor inefficiëntie van publieke sector ondernemingen. Cools en Van Praag (2000) documenteren het belang van een heldere doelstelling. Hoewel enigszins anders van aard mag hier ook het recente werk van Michael Porter niet onvermeld blijven. In Porter en Sakakibara (2000) laat hij zien dat Japanse bedrijven in het buitenland meer succesvol zijn naarmate ze op hun thuismarkt met meer concurrentie te maken hebben. Karpoff (2001), tenslotte, is een interessante case studie die laat zien dat in de zoektocht naar de Noordpool, private ondernemingen veel succesvoller waren dan publieke.

4 Marktwerking in Nederland

Onder het eerste kabinet Kok werd de MDW-dereguleringsoperatie gestart, die onder Kok II werd voortgezet. Onder Paars I lag de nadruk vooral op het verbeteren van marktwerking in de marktsector zelf, tijdens Paars II is de aandacht verschoven naar betere gebruikmaking van het marktmechanisme bij de publieke dienstverlening, dus naar privatisering in de zin van de WRR. In beleidsstukken wordt het

MDW-beleid als pragmatisch en niet-ideologisch gedreven bestempeld en wordt gesteld dat marktwerving geen doel is, maar een middel, een middel om hogere welvaart te realiseren. De vraag is natuurlijk of het middel effectief is. Heeft het beleid tot een toename van de welvaart, of het consumentensurplus geleid?¹⁹

Vooraf werden ons, door de toenmalig directeur Marktwerving van EZ gouden bergen, in de orde van grootte van f 4 à f 5 miljard per jaar voorgespiegeld²⁰. Deze concrete cijfers staan echter in schril contrast met de vage indicatoren die in de meest recente MDW-voortgangsrapportage²¹ genoemd worden. Behalve de f 75 mln. aan jaarlijkse besparing op de administratieve lasten en de gerealiseerde baten ten gevolge van de verruiming van de winkeltijden noemt dat rapport geen concrete cijfers en blijft het steken in algemeenheden ('lagere prijzen, meer productdifferentiatie'), waarbij tevens gesuggereerd wordt dat de belangrijkste baten in de toekomst gerealiseerd zullen worden. Al met al moet men concluderen dat de baten niet overtuigend zijn aangetoond, temeer daar sommige van de geclaimde baten (meer keuze en lage prijzen bij taxi's, lagere prijzen bij notarissen en makelaars) door anderen (zoals de consumentenbond) betwist worden,²² of nog niet gerealiseerd zijn (benzine). Men kan dan ook weinig anders dan met het kabinet concluderen dat 'de verwachtingen ten aanzien van de maatschappelijke effecten nog niet geheel zijn uitgekomen'.

De stelling, die ik in het vervolg van deze paragraaf verdedig, is dat de teleurstelling van het kabinet te verklaren is uit het feit dat bij de MDW-operatie het instrument van sturing via de gedragsregels op de markt onderbenut werd. De Nederlandse overheid heeft een beleid van markoliberalisatie gevoerd, waarbij zowel toetredingsregels als gedragsregels geschrapt werden, en waarbij de aandacht zich vooral op de liberalisatie van toetreding richtte. Zie in dit verband ook het bovengenoemde voortgangsrapport: in § 2.3 wordt daar de beleidslijn 'bevordering van marktwerving' in een subparagraaf met als titel 'slechten van toetredingsdrempels tot markten' behandeld. Het achterliggende idee lijkt te zijn dat als toetreding maar vrij is de markt spontaan een welvaarts optimum genereert. Echter om marktwerving te genereren kunnen juist meer gedragsregels nodig zijn, in ieder geval is aandacht nodig voor averechtse consequenties van liberalisatie van de gedragsregels. Diverse MDW-projecten, zoals die over makelaars, notarissen en de taximarkt, tonen concreet aan dat concurrentie niet automatisch ontstaat als daar via de regels mogelijkheden voor gecreëerd worden, en dat meer sturing nodig is. Mijn stelling is dat, als gevolg van het feit dat de overheid niet altijd alle mogelijke en wenselijke instrumenten heeft ingezet, het te lang duurt alvorens van effectieve concurrentie sprake is, zodat

19 In deze paragraaf verwijzen we naar diverse MDW-projecten zonder steeds gedetailleerde referenties te noemen; zie Kamerstukken, II, nr. 24036, of zie de web-site van het Ministerie van Economische Zaken voor gedetailleerde informatie.

20 N. van Hulst "De baten van het marktwervingsbeleid", ESB 4053, 10 april 1996, p. 316-20

21 Kamerstukken II, 2000-2001, 24036, nr. 186

22 Tweede Kamer, 2000/01, 24036, nr. 183, p. 6.

de baten van marktwerking op zich laten wachten.

Als onderbouwing van mijn stelling wijs ik erop dat aandacht voor de gedragsregels om minstens drie redenen van belang is. Ten eerste kan beleid m.b.t. toetredingsdrempels en beleid m.b.t. gedragsregels complementair zijn, zodat de marktwerking verbeterd kan worden door bij liberalisatie van toetreding tegelijkertijd de gedragsregels aan te passen. Ten tweede kan gedragsregulering direct ingezet worden om effectieve concurrentie te bewerkstelligen en ten derde kan liberalisatie van de gedragsregels ongewenste consequenties hebben. In het onderstaande werk ik dit verder uit.

Als eerste argument ter ondersteuning van bovenstaande stelling, en als illustratie van de genoemde complementariteit, wijs ik erop dat het slechten van wettelijke toetredingsdrempels weinig effect zal sorteren als natuurlijke drempels (d.w.z. barrières die resulteren uit technologie (schaalvoordelen), preferenties (netwerk-externaliteiten) of natuurlijke schaarste blijven bestaan, of als de wegvallende wettelijke drempels door strategische (d.w.z. barrières opgeworpen door gevestigde aanbieders in de markt) vervangen worden. Een voorbeeld van dit laatste vinden we op de Amsterdamse taximarkt. Als potentiële toetreders vrezen dat zij door 'incumbents' de markt uit gepest worden, zullen zij geen licentie aanschaffen, zelfs niet als deze gratis is. De benzinemarkt levert een mooie illustratie van hoe kunstmatige (door de overheid opgeworpen) toetredingsdrempels tot natuurlijke drempels kunnen uitgroeien, en hoe overheidsingrijpen marktwerking in de weg kan staan. In het verleden werden lokaties in afhankelijkheid van marktaandeel vergeven: de marktleider (Shell) had steeds eerste keus, bestaande partijen waren gedwongen de verdeling te accepteren en nieuwkomers hadden het nakijken. Het gevolg is dat de positie van de marktleider steeds verder versterkt werd en dat de Nederlandse benzinemarkt nu een zeer asymmetrische structuur kent. Vanwege het door de MDW-werkgroep geïdentificeerde netwerkeffect is door de traditionele manier van licentieverdeling een natuurlijke toetredingsbarrière ontstaan: nieuwe licenties zijn meer waard voor gevestigde partijen dan voor nieuwkomers. In een reguliere veiling zullen nieuwe licenties daarom terecht komen bij gevestigde partijen en niet bij nieuwkomers. Een beleid dat erop gericht is nieuwkomers een serieuze kans te geven zal nieuwkomers dus moeten bevoordelen. De toetredingsmarkt moet dus gereguleerd worden.

De MDW-werkgroep 'benzinemarkt' had zich dit inzicht eigen gemaakt. Zij argumenteerde bovendien dat het feit dat Shell als prijsleider functioneert een mogelijke verklaring zou kunnen vormen voor de hoge bruto marges en relatief hoge prijzen op de Nederlandse markt. Het gegeven dat prijsleiderschap alleen stabiel is indien er duidelijk marktleiderschap is en de producten homogeen zijn, leidt dan tot de conclusie dat betere marktwerking wellicht gerealiseerd kan worden door het sterke marktleiderschap te doorbreken, of door productdifferentiatie (toetreding van branchevreemde ondernemingen) te introduceren. De oorspronkelijke voor-

stellen richtten zich daarom (mede) op de bevordering van toetreding door nieuwe partijen, en wel branchevreemde zoals restaurants en supermarkten. Het oorspronkelijke voorstel was om, door middel van een asymmetrische veiling, dergelijke toetreding stimuleren. Na overleg met bestaande marktpartijen werden de voorstellen echter aangepast, naar verluidt ook omdat zo'n asymmetrische veiling zich niet zou verdragen met de Europese mededingingsregels. Deze argumenten zijn niet overtuigend. Van discriminatie is geen sprake omdat nieuwkomers en gevestigde partijen zich niet in vergelijkbare posities bevinden. Van staatssteun (aan de nieuwkomer) is geen sprake omdat de subsidie zichzelf meer dan terug betaalt uit het hogere bod dat de gevestigden gedwongen zijn te doen.²³ De meest recente voorstellen zijn duidelijk minder attractief voor nieuwkomers. Ondertussen heeft de NMa zich kritisch over deze voorstellen uitgelaten, alsmede over het feit dat herstructurering van de sector in overleg met de 'incumbents' plaats vindt.²⁴ De vraag is of de voorstellen adequaat zijn om effectieve marktwerking te realiseren.

In contrast met het bovenstaande wijzen we op de telecommarkt, waar een goed gebruik gemaakt wordt van de complementariteit tussen toetredingsregels en gedragsregels. Het regelgevend kader is asymmetrisch, het legt aan de voormalig monopolist, KPN-Telecom, speciale verplichtingen op. Doordat KPN gebonden wordt, wordt het risico van strategisch gedrag van de gevestigde partij vermindert en wordt de speelruimte voor toetreders vergroot, waardoor het inderdaad aantrekkelijker wordt om toe te treden.

Als tweede argument ter ondersteuning van de stelling wijs ik erop dat gedragsregulering direct ingezet kan worden om effectieve concurrentie te bewerkstelligen. Als goed voorbeeld kan ook hier weer de telecommunicatiemarkt genoemd worden. Ruwweg gesproken kan OPTA, de toezichthouder op deze markt, gezien worden als uitvoerder van twee specifieke MDW-projecten, post en telecom, waarbij de doelstelling is de concurrentie op deze markten te bevorderen. Formeel gesproken is de telecommarkt volledig geliberaliseerd, de toetreding tot de markt is immers volledig vrij, zodat volgens de MDW-filosofie ("liberalisatie is voldoende") OPTA zijn werkzaamheden op deze markt zou kunnen beëindigen. Sterker nog, volgens deze filosofie zou OPTA, alsmede de specifieke regelgeving voor vrijmaking van de telecommarkt, helemaal niet nodig zijn, en zou de mededingingswet voldoende krachtig zijn om de gewenste uitkomst te realiseren. Specifieke regelgeving kan op dit moment op de telecommarkt echter nog niet gemist worden, zoals de discussie over herziening van de telecomrichtlijnen binnen de EU duidelijk maakt. Hoewel de EU-voorstellen hoofdzakelijk verdere liberalisering inhouden, is illustratief dat op bepaalde deelsegmenten juist strikter regulering overwogen wordt. Opvallend is bijvoorbeeld de relatief hoge prijs voor het bellen van vast naar mobiel, alsmede

23 Dit argument wordt verder uitgewerkt in de DP-versie van dit paper in de Sectie "Veilingontwerp".

24 NMa Zaaknummer 1962 "Convenanten vestigingslocaties motorbrandstofverkooppunten"

voor het internationaal mobiel telefoonverkeer. Geen enkele aanbieder heeft de incentive om deze tarieven te laten dalen en de wetgeving is onvoldoende krachtig om lagere tarieven af te dwingen, zodat consumenten met de negatieve gevolgen geconfronteerd worden. Via een wijziging van wetgeving, ondertussen in behandeling bij het Europese Parlement, kan het gedrag van marktparticipanten direct beïnvloed worden.²⁵

De stelling dat binnen de MDW-operatie het instrument van gedragsregulering te weinig werd ingezet kan ook aan de hand van het MDW-project 'benzinemarkt' geïllustreerd worden. Zoals bekend is er op de Nederlandse markt een duidelijke marktleider (Shell) die ook als prijsleider functioneert: Shell kondigt nieuwe adviesprijzen een paar dagen te voren aan en deze adviezen worden over een brede linie, ook door concurrenten, gevolgd. (Dit is in zo'n herhaald spel ook in hun belang, zoals we uit het 'Folk Theorema' weten.) Het is uit de literatuur bekend dat dergelijk marktgedrag tot hogere prijzen leidt dan simultane, onafhankelijke prijszetting à la Bertrand. Inderdaad zijn de bruto-marges in Nederland hoger dan in de ons omringende landen. Prijsleiderschap gaat echter niet tegen de mededingingsregels in zodat men van de kartelautoriteit op dit punt niets kan verwachten²⁶. Als men iets aan het geconstateerde gebrek aan marktwerking wil doen is dus, naast bevorderen van toetreding door branchevreemde nieuwkomers, ook hier ingrijpen via gedragsregulering de aangewezen weg.

Ook op de taximarkt is het zeer de vraag of effectieve concurrentie zonder sterke gedragsregulering tot stand kan komen. De karakteristieken van deze markt zijn niet bevorderlijk voor prijsconcurrentie, zo spelen de chauffeurs een frequent herhaald spel met veel informatie en krachtige dreigstrategieën, zodat de logica van het folk theorema zijn werk kan doen. Bovendien heeft de chauffeur een informatievoorsprong op de klant en een veel krachtiger onderhandelingspositie, zodat men zich de vraag kan stellen of tariefregulering niet onvermijdelijk is. Ervaringen in landen zoals Zweden wijzen uit dat deregulering niet noodzakelijk met tariefdaling gepaard hoeft te gaan.

Het MDW-project benzinemarkt biedt diverse voorbeelden van liberalisatie van gedragsregels met mogelijk averechtse consequenties. Ten eerste behelzen de voorstellen dat prijsreclame mogelijk zou moeten zijn. Het idee is dat daarmee de concurrentie intensiever zou kunnen worden. De vraag is echter of transparantie wel zo goed is. Experimenteel onderzoek laat zien dat een minder transparante markt, althans een die voor aanbieders minder transparant is, vaak juist competitiever is. De ervaringen op de Franse benzinemarkt lijken ook in die richting te wijzen. We

25 Zie www.wimvanvelzen.nl voor de laatste stand van zaken. Op 24 April liet Eurocommissaris Monti, via de Financial Times, de mobiele operators weten dat hij van plan was actie te ondernemen om de concurrentie op de "roaming" markt te bevorderen.

26 Er zijn geruchten dat 'meet the competition clauses' (retailers worden door hun maatschappij gesteund als ze prijsdaling beantwoorden) nog steeds gehanteerd worden; deze zijn echter anti-competitief, zodat op dit punt actie van de NMa gewenst zou zijn.

verwijzen naar Van Damme en Dellaert (2001) en de daarin vermelde literatuur voor recente inzichten m.b.t. de relatie tussen informatie en concurrentie, zie ook de bijdrage van Janssen en Moraga aan dit nummer. Ten tweede wijzen we op de merkloyaliteit. Middels zegeltjes, cadeaus en airmile-achtige systemen vergroten de bestaande maatschappijen de merktrouw en wordt het voor nieuwkomers lastiger om toe te treden. In het kader van liberalisering van de wet cadeaustelsel werden beperkingen afgeschaft, maar de vraag is opnieuw of daarmee concurrentie niet eerder belemmerd werd. Ook hier is het overigens weer de vraag of het gewone mededingingsrecht voldoende krachtig is om eventueel anti-competitieve aspecten aan te pakken.

Ook bij het MDW-project 'assurantiebemiddeling' is niet geheel duidelijk dat bepaalde aspecten van marktfalen de aandacht gekregen hebben die ze verdienen. Een onderdeel van dit project betreft de beloningsstructuur van assurantie tussenpersonen. Er bestond een afspraak tussen verzekeringsmaatschappijen over vergoedingen aan tussenpersonen. Duidelijk is dat als de provisie maatschappij-onafhankelijk is het 'moral-hazard' probleem bij de tussenpersoon is uitgeschakeld. Aan de andere kant kan concurrentie met de provisie-tarieven dergelijke 'moral-hazard' problemen juist versterken: de tussenpersoon adviseert die polis te nemen die hem de meeste provisie oplevert. Vanwege het gebrek aan transparantie op de markt is het probleem acuut, wellicht is technisch gezien zelfs sprake van een 'credence good' (zelfs na consumptie is niet duidelijk wat de kwaliteit van het product was). In zo'n geval kan deregulering averechtse consequenties hebben.

Tenslotte zijn er natuurlijk projecten die de wet van Murphy illustreren. Zo'n 15 jaar geleden werd de loodsdienst verzelfstandigd en creëerde de overheid in feite een privaat monopolie. Het besluit werd gemotiveerd met een beroep op de algemene privatiseringsdoelstelling van het eerste kabinet Lubbers, waar in de Inleiding reeds naar verwezen werd. De loodsen streefden naar inkomensverbetering en een evaluatie door de Rekenkamer in 1989 liet zien dat zij zich de financiële voordelen van de verzelfstandiging volledig konden toe-eigenen²⁷. De doelstellingen van de overheid, onder andere budgetbesparingen, werden bijgevolg niet gehaald. De overheid bleef wel verantwoordelijk voor de loodsgeldtarieven (prijsregulering), maar klaarblijkelijk was de regulering niet effectief: de prijzen stegen en de loodsen profiteerden. De nadelen (sterk stijgende salarissen en kosten) werden al snel duidelijk en vanaf 1995 is reparatiewetgeving van kracht. Dat hiermee niet alle problemen werden opgelost blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in 1996 het gemiddeld inkomen per loods ruim f 105.000 meer bedroeg dan het afgesproken norminkomen van f 130.000.²⁸ De sector werd onderwerp van een MDW-operatie en momenteel liggen beleidsvoorstellen bij de Tweede Kamer. Gekozen wordt niet

27 Tweede Kamer 1988-1989, 21210, nr. 2

28 Deloitte en Touche "Financieel Onderzoek Loodswezen t.b.v. Min. EZ, februari 1998)

voor strikter tariefregulering, maar voor het invoeren van concurrentie tussen loodsdiensten. Implementatie van marktwerking is echter lastig vanwege het bestaan van kruissubsidies (van Rotterdam naar de andere regio's), vanwege de Scheldeproblematiek (het verdrag met België dat marktwerking in de Westerschelde bijna onmogelijk maakt) en vanwege 'bakstenen' (pensioenverplichtingen die in het verleden zijn aangegaan). Of concurrentie daadwerkelijk mogelijk is, en te prefereren boven regulering, is onderwerp van nader onderzoek.

5 Conclusie

Een twintigtal jaar geleden werd in Nederland gestart met een deregulerings- en privatiseringsbeleid waarbij het richtsnoer was dat 'alle diensten welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd in beginsel voor privatisering in aanmerking komen', een 'ja, mits' beleid voor privatisering bijgevolg. Hoewel opeenvolgende kabinetten dit beleid krachtig voortzetten, leverde dit niet altijd de vruchten die verwacht werden en langzamerhand trad een kentering in het denken op tot 'privatisering, nee tenzij'. In dit paper hebben we betoogd dat de teleurstellende beleidservaringen toe te schrijven zijn aan het feit dat de overheid zich te weinig bewust is geweest van haar cruciale rol als markmeester. Als gevolg hiervan is de overheid in deze rol tekort geschoten, zij heeft te weinig aandacht geschonken aan het borgen van het publieke belang. We hebben bovendien laten zien dat er zeer goede argumenten zijn voor 'privatisering, ja mits de overheid goed invulling geeft aan haar rol als marktmeester.'

Een goede invulling van de marktmeesterrol is alleen mogelijk als de overheid zich bewust is van het feit dat de markt niet bestaat en dat marktordening maatwerk vereist. Dat de wetenschap dergelijk maatwerk kan leveren wordt geïllustreerd door de UMTS-veilingen die in 2000 in Europa hebben plaatsgevonden. Het gaat daarbij overigens om het eenvoudiger probleem van het ontwerpen van toetredingsregels, waarbij er minder vrijheidsgraden zijn, maar waarbij nog steeds een groot aantal ontwerp vragen te beantwoorden zijn. Over de meeste van deze vragen bestaat een uitgebreide literatuur, waarbij vaak ook reeds een redelijk robuust antwoord beschikbaar is, maar soms de wetenschap nog niet veel verder gekomen is dan het formuleren van de trade-offs en het aangeven van elementen die de balans in de ene dan wel in de andere richting zouden kunnen doen doorslaan. Bij het oplossen van een praktisch ontwerp probleem mag aan deze literatuur niet voorbij worden gegaan: door gebruik te maken van de inzichten eruit kan een ontwerp gevonden worden dat een betere kans biedt dat de geformuleerde doelstellingen gehaald worden. Ook in een willekeurig ander probleem van marktontwerp spelen soortgelijke vragen en zijn een groot aantal deelaspecten te onderscheiden. Deze deelaspecten kunnen geformuleerd worden als onderzoeksvragen aan de wetenschap. Ze zijn behapbaar en daarmee vatbaar voor de wetenschappelijke methode. Met enig geluk zijn een aantal

deelvragen zelfs reeds in de literatuur beantwoord of is extrapolatie van bestaande resultaten mogelijk.

Puntsgewijs kan het argument en het bewijsmateriaal uit dit paper daarom als volgt bondig worden samengevat:

- (i) Marktwerving en privatisering creëren meerwaarde.
- (ii) Deze meerwaarde komt volledig bij de consumenten terecht in het geval van volkomen concurrentie, maar in het algemeen is het ideaal van volkomen concurrentie voor de praktijk irrelevant,
- (iii) In de praktijk is het daarom van groot belang de markt te conditioneren, d.w.z. dusdanig te ordenen en te reguleren dat de meerwaarde aan de consument ten goede komt.
- (iv) Deze marktordening vereist maatwerk.
- (v) De wetenschap kan de 'grote' problemen waar het beleid mee te maken heeft niet direct oplossen. Het is de kunst die grote problemen in behapbare deelvragen op te knippen, zodat 'kleine' puzzels ontstaan die wetenschappelijk opgelost kunnen worden of die wellicht reeds opgelost zijn.
- (vi) De kunst van het knippen vereist een schaar met zowel een wetenschappelijk als een beleidsgericht been.

Referenties

- Bartel, Ann P. en Ann Harrison, (1999), "Ownership versus Environment: Why are Public Sector Firms Inefficient?," NBER Working paper 7043, Maart 1999.
- Borenstein, Severin and Joseph Farrell, (1999), "Do Investors Forecast Fat Firms? Evidence from the Gold Mining Industry," NBER Working Paper 7075.
- Bovenberg, Lans en Coen Teulings, (2000), "De grenzen van de publieke sector", *Tijdschrift voor politieke ekonomie* 22, 32-41.
- Boyland en Nicoletti, (2000), "Regulation, market structure and performance in telecommunications", OECD, Parijs.
- Cools, Kees en Mirjam van Praag, (2000), "The Value-relevance of a single-valued corporate target: an empirical analysis", Working paper, University of Amsterdam.
- Brown, J. David and John S. Earle (2000) "Competition and Firm Performance: Lessons from Russia," SITE Working Paper 154.
- Brown, Annette N. and J. David Brown, (1999), "The Transition of Market Structure in Russia: Economic Lessons and Implications for Competition," Conference Paper F02, The 4th Annual International Conference on Transition Economics, Beijing.
- Commander, Simon John, Mark Dutz and Nicholas Stern, (1999), Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition and Regulation," *World Bank ABCDE Conference Paper*.
- Djankov, Simeon en Peter Murrell "Enterprise restructuring in transition: a quantitative survey". Discussion paper, University of Maryland, 2000.
- Van Damme, Eric, (1996), "Marktwerving en herregulering". In R. van Gestel en P. Eijlander: "Markt en Wet", Tjeenk Willink, 1996
- Van Damme, Eric, (2000), "De Markt Meester". In *Langs de Lijnen van geleidelijkheid*. Opstellen aangeboden aan prof.dr. F.W. Rutten, Wolters-Kluwer.
- Van Damme, Eric en Leigh Hancher, (2000), "Netwerksectoren in transitie", ESB 4261, 22-6-2000, pp. D6-D9.
- Van Damme, Eric en Benedict Dellaert (2001) "ICT en Marktwerving", Paper voor Infodrome.
- Deloitte en Touche "Financieel Onderzoek Loodswezen t.b.v. Min. EZ, februari 1998)
- Domberger, Simon, C. Hall en E. Li "The determinants of price and quality in competitive tendering contracts". *Economic Journal* 105 (1995) 1454-70.
- D'Souza, Juliet, William Megginson en Robert Nash, (2000), "Determinants of performance improvements in privatized

- firms: the role of restructuring and corporate governance", DP University of Oklahoma, Maart 2000, beschikbaar via ERN.
- Earle, John S. and J. David Brown, (2000), "Market Competition and Firm Performance in Russia," *Russian Economic Trends* 9 (1).
- Frey, Bruno en Reto Jegen, (2000), "Motivation crowding theory: a survey of the empirical evidence", Discussion Paper, Zürich.
- Frydman, Roman, (2001), "When Does Privatization Work? The Impact of Private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies," *Quarterly Journal of Economics*, forthcoming.
- Frydman, Roman, Cheryl Gray, Marek Hessel, and Andrzej Rapaczynski, (1999), "Private Ownership and Corporate Performance: Some Lessons from Transition Economies," Working Paper World Bank.
- Frydman, Roman, Cheryl W. Gray, Marek Hessel, and Andrzej Rapaczynski, (1999), "When Does Privatization Work? The Impact of Private Ownership on Corporate Performance in Transition Economies," *Quarterly Journal of Economics* 114 (4), 153-1191.
- Frydman, Roman, Marek Hessel, and Andrzej Rapaczynski (1998) "Why Ownership Matters? Entrepreneurship and the Restructuring of Enterprises in Central Europe," *Law-Econ Working Paper* 172. Columbia Law School.
- Gneezy, Uri en Aldo Rustichini, (2000a), "A fine is a price", *J. Legal Studies* 29, 1-18.
- Gneezy, Uri en Aldo Rustichini, (2000b), "Pay enough or don't pay at all", *Q.J. Econ.* 115, 791-810.
- Gonenc, Rauf, Maria Maher en Guiseppe Nicoletti, (2000), "The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues", Econ. Dept. WP 251, OECD, Parijs.
- Hart, Oliver, (1983), "The Market Mechanism as an Incentive Scheme," *Bell Journal of Economics* 14 (2), 366-82.
- Horn, Hendrik, Harold Lang and Stefan Lundgren (1995) "Managerial Effort Incentives, X-efficiency and International Trade," *European Economic Review* 39 (1), 117-38.
- Hulst, N. van (1996) "De baten van het marktwerkingsbeleid", *ESB* 4053, 10 april 1996, p. 316-20
- Jagannathan, Ravi en Shaker Srinivasan, (2000), "Does Product Market Competition Reduce Agency Costs?," *NBER Working Paper* W7480.
- Jansen, Maarten en José-Luis Moraga, (2001), "Concurrentie en internet-gebruik". M.E. nummer 4.
- Jones, Derek and Niels Mygind, (2000), "The Effects of Privatization on Productive Efficiency: Evidence from the Baltic Republics," *Annals of Public and Cooperative Economics* 71 (3).
- Karpoff, Jonathan (2001) "Public versus private initiative in arctic exploration: the effects of incentives and organisational structure", *Journal of Political Economy* 109 38-78.
- Knittel, Christopher R., (1999), "Does Incentive Regulation Provide the Correct Incentives?: Stochastic Frontier Evidence the U.S. Electricity Industry," *Power Working Paper*, PWP-068.
- Konings, Jozef, (1997), "Competition and Firm Performance in Transition Economies: Evidence from Firm-Level Surveys in Slovenia, Hungary, and Romania," *CEPR Discussion Paper* 1170.
- Konings, Jozef, (1998), "Firm Performance in Bulgaria and Estonia: The Effects of Competitive Pressure, Financial Pressure, and Disorganization," *Davison Institute Working Paper* 185.
- Kremers, Jeroen, (1995), "Privatisering en marktwerking: een economisch perspectief". In B. Pauw, Y. van Rooy, J. Weitenberg en R. Coops (red.), *Verzelfstandiging en Privatisering*, SDU, Den Haag.
- Meggison, William en Jeffry Netter, (2001), "From state to market: a survey of empirical studies on privatization". Te verschijnen in *J. Econ. Literature*.
- Martin, Steven en Jules Theeuwes, "Concurrentie en Innovatie", dit nummer.
- Newbery, David, (1997), "Privatisation and liberalisation of network utilities," *European Economic Review* 41, 357-383.
- Nickell, Stephen J., (1996), "Competition and Corporate Performance," *Journal of Political Economy* 104 (4), 724-796.
- Noll, Roger, (1999), "Telecommunications reform in developing countries", DP Dept. of Econ. Stanford University, July.
- Nuttall, Robin, (1999), "An Empirical Analysis of the Effects of the Threat of Takeover on UK Company Performance," *Working Paper* 5, Nuffield College, University of Oxford.
- Saal, David en David Parker, (2000), "The impact of privatisation and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: A translog cost model. DP Aston Business School, Birmingham.
- Sakakibara, Mariko and Michael E. Porter, (2000), "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry," Discussion Paper, Harvard Business School.
- Schmidt, Klaus, (1997), "Managerial Incentives

- and Product Market Competition," *Review of Economic Studies* 64 (2), 191-213.
- Shleifer, Andrej, (1998), "State versus private ownership", *J. Econ. Perspectives*, 133-150.
- Steiner, Faye, (2000), "Regulation, Industry Structure, and Performance in the Electricity Supply Industry," Discussion Paper, Stanford University, maart.
- Stigler, George "The citizen and state", University of Chicago Press, Chicago, 1975
- Sylvester, Joyce "De praktijk van privatisering". SDU, Den Haag, 1999.
- Teulings, Coen, (2001), "Privatisering in het tijdsgewricht van recollectivisering". M.E. nummer 4.
- Vickers, John en George Yarrow, (1988), "Privatization: An economic approach", MIT Press, Cambridge, US.
- Winston, Clifford (1993) "Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists", *J. Econ. Lit.* 31, 1263-1289.
- WRR, (2000), "Het borgen van publieke belang", SDU, Den Haag 2000.
- Xu, Lixin Colin, (March 2000), "Control, Incentives and Competition: The Impact of Reform on Chinese State-owned Enterprises," *Economics of Transition*, 8 (1).